

離島振興法に関わる個人力 — 山階芳正氏の活躍と貢献 —*

鈴木 勇 次**

The influence of the personal power for the Remote Island Act — The activity and contribution of Mr. Yamashina on use of the Act —

Yuji Suzuki**

はじめに

わが国における地域振興の事実上の嚆矢であり象徴である離島振興法は、極めて特異な法律であった。すなわち、後進性解消、格差是正といった基本方針は揺るぎないものであったが具体的運用面では適用対象や採択基準などについては状況に応じ、弾力的解釈が可能な法律であった。そのことは、例えば対象となる離島の指定基準あるいは指定解除行為、補助対象事業の拡大など実務面において検証することができる。しかし、何故それが可能であったのか。そこにはいわゆる前例主義を払拭した、人間業の容認があったからとみることができる。

本研究では離島振興における法と人の関わりにつき、これまでほとんど触れられてこなかった部分を明らかにすることにより、法とりわけ地域振興法としての離島振興法の本質と「関わる人の影響」を明らかにすることとする。なお、このことは、追って研究を深めたいと思うが、特に離島振興法と奄美、小笠原、沖縄といった他の離島振興関係法、さらには海洋基本法等との関係、ならびにそれらの法が制定・運用段階において「人」との関わりがどのように相違していたかも明らかにすることが重要である。

我が国における法律制定は、大きくは政府提案によるものと議員提案によるものがある事は周知のことである。国家あるいは国民全体に関わる法律は政府提案が多く、特定の地域、事象に関する法律は議員提案の場合が多いようである。しかし、時代によりそれらは必ずしも一定の傾向があるわけではない。一方、当該法律が国家予算の執行を伴う定めを有している場合とそうでない法律があることも周知のことである。特に後者の場合、罰則を定める場合といわゆる精神規定、努力規定な

どを定めている場合がある。今日、効力が発揮できるいわゆる「現行法」は、おおよそ1,800本程あるようであるが、政府提案、議員提案はおおよそ半々のようである。法律数はさておき、議員提案に限定してみると、提案者である国会議員は、当該法律の目的あるいは地域・事象等に少なからず関わっている。

さて、離島振興法について研究しようとする場合、もちろん研究目的により相違はあるが、大きくは、法の制定経緯、時限法であることによる目的・内容等の変化、法律の適用範囲、法の執行と投資内容・金額、他の地域振興関係法と離島振興法の相違等々である。ところで、法律の制定・施行・運用に際しては、幾多の行政関係者、研究者等が関わることは当然であるが、こと離島振興法に関しては、同法が他の法に比べある面特異な法の一つと位置づけることが可能と考えるだけに、同法は単なる司法学的判断に基づく法案の作成そして運用を超えた法解釈が導入されたのではないかと思量する。周知の通り、離島振興法が制定された昭和28年以前の地域振興関係法としては、積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法(昭和26年)、特殊土じよう地帯災害防除及び振興臨時措置法(昭和27年)、急傾斜地帯農業振興臨時措置法(同年)等があったが、これら法とは異なる点があった。その最も大きな相違は、離島を対象とした地域振興法であるにもかかわらず、政令においてさえ「離島」の定義はおろか対象離島の指定基準も示さなかったことである。したがってどの島を法の適用地域として決定するかについては「離島振興対策審議会の意見を聞いて」(法第2条)が明示されているのみであった。すなわち離島振興対策審議会が事実上同法の運用に大きな権限を持つこととなったわけである。

* Received February 10, 2012

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 経済政策学科、Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1212-1 Nishieida, Isahaya, Nagasaki 854-0082, Japan

ところで、こうした一見曖昧さを有する離島振興法の制定・運用には、特定の「人物」が深く関わっていたと見る事が出来る。その人物とは、敢えて偏見的視点への批判を甘受するならば、宮本常一、竹下虎之助、倉成正、松本光之、今井田研二郎、山階（浅野）芳正である。更に付け加えるならば大橋武夫であろうか。

自然的にも社会的にも厳しい環境下にある離島の振興・発展のためには、国の支援すなわち法が必要であるとの認識を標榜し、具体的な法制定運動に向かい、成立した法に魂を入れるのは、すなわちうまい具合に運用を図る手法を見だし、解釈の広がり具合を見いだすのは人間業であるが、それらに顕著に関わった人物が上記の方々であったと考える。しかし、離島振興に関わり、あるいは関心のあるものならば、これら人物以外にも大きな貢献をされた忘れがたい幾名かの方々を思い出すであろうが、本稿では敢えて、上記の方々を列举した。蛇足的に彼らを紹介するならば、宮本は、いわゆる九学会連合による対馬調査をキッカケとして離島の後進性を発見し、その後の離島振興推進に大きな影響を与えた方。竹下・倉成・松本は離島振興法制定のキッカケ作り並びに法制定運動に奔走された方。今井田は離島振興法の国会上程後の委員会審議における政府側説明者・答弁者。島根県出身の大橋は法案の原案作成者とみてよい。そうした各氏の活躍に相前後して法の運用に直接間接的に大きな影響を与えた方が山階（浅野）であった。なお、離島振興法の黎明期について論じる場合、上記の外、渋沢敬三の存在を無視することは出来ないが、本稿では事実上割愛することとする。

〔離島振興法に関係する特に重要な人物〕

倉成 正（長崎県企画室次長→衆議院議員→外務大臣）
 松本 光之（長崎県企画室主査）
 竹下 虎之助（島根県企画部主査→広島県地方課長→広島県知事）
 今井田研二郎（経済審議庁審議官）
 宮本 常一（アチック・ミュージアム研究員→島嶼社会研究会幹事→全国離島振興協議会事務局長→武蔵野美術大学教授）
 山階 芳正（島嶼社会研究会幹事→全国離島振興協議会幹事→離島振興対策審議会委員・防衛大学校教授、日本島

嶼学会初代会長）

* 各氏の所属名称は、その後名称変更等がある。

1. 山階芳正のプロフィール

山階芳正（旧姓・浅野）は、特異な学者であるといつて良いであろうか。新学説を発表したわけでもなく、所属学会（日本地理学会）の責任者になっていたわけでもなく、著名な論文を発表したわけでもない。さらに内容はさておき、山階芳正を紹介しあるいは研究活動を紹介するなど研究実績を記載した文献・資料は決して多くはない。山階を知る格好な文献としては日本観光文化研究所が宮本常一研究の一環としてインタビューし、それをとりまとめた『研究紀要5』であろうか。山階の経歴自体は、山階が防衛大学校を退官する際に本人が作成した「経歴」が『防衛大学校研究紀要第64集』で紹介されている。その他、佐野真一が宮本常一の足跡をまとめた『旅する巨人』の八学会連合対馬調査部分で、斉藤卓志が『世間師・宮本常一の仕事』でそれぞれ山階のプロフィールを紹介していることが大方であろう。一方、山階の主要学術論文は、『島嶼性に関する考察』（昭和27年、東京大学地理学研究2号）、『五島家船について』（昭和27年、人類科学第4号）『伊豆初島における戸数の固定について』（昭和36年、辻村太郎先生古希記念地理学論文集）等であろう。

しかし、執筆原稿ではないが、九学会連合対馬調査報告会等における山階の発言は、本来文献として紹介して良いと考えられるものもある。例えば同対馬調査の公式報告書である『漁民と対馬—九学会年報第4集』に紹介された「漁業制度改革に関する研究討論」での島の漁業に関する発言がその一例である（p227～236）。しかし、五島調査、対馬調査の結果報告においても「離島振興論」なるものは必ずしも明確に展開されていたわけではない。しかしながら、その後の離島振興に関わる分野において、なくてはならない存在であった。因みに宮本常一は『私の日本地図5・五島列島』（昭和43年、同友館）で「五島へわたる機縁をつくって下さったのは浅野芳正である。」（p6）と、山階の大きさをたたえている。離島に関する研究者といえば、民俗学、地理学、社会学等各分野でそれなりの著名人が取りざたされるが、とりわけ著名な民俗学者の一人・宮本常一が崇敬した一人が山階芳正であったことは、それなりの理由があったとみるべきである。また、離島振興を初めて所管した当時経済審議庁総合開発局開発第三課

長であった横田周平は全国離島振興協議会機関誌『しま』第36号の「離島振興法制定当時の思い出」の項で「よれよれの服装で私の机にやって来て、山階芳正と書いた名刺を差し出しました。私は大きなニキビが二つ三つ出ているその顔と名刺を見くらべて、「宮様みたいな名前だねえ」とつぶやいたことを今でも忘れることが出来ません。(中略)後程本当にやんごとなき御出身であることを知って恐縮した次第でした。」(p8)と回顧していた。さらに前掲書で愛媛大学の村上節太郎も「浅野さんはよく島民のために尽力されているので敬服し、島民と共に喜んだ次第である。」(p56)と山階の人となりを高く評価していた。

さて、昭和48年5月開催の「離島振興20周年功労者表彰」の際に全国離島振興協議会が作成した「功績調書」の山階の部分には次の通り紹介されていた。

〔山階芳正の功績〕

- ①九学会連合対馬調査・西海国立公園指定に尽力
 - ②離島振興法制定に尽力
 - ③全国離島振興協議会の設立、その後の運営に尽力
 - ④離島振興対策審議会委員として離島指定、指定解除等に尽力
 - ⑤離島予算の一括計上・離島振興課の設置運動に尽力
 - ⑥日本離島センター設立に尽力
 - ⑦離島の各種研究に尽力等々
- が主要な点であった。このうち、離島振興対策審議会委員として離島指定・指定解除に大きく関わったことは、特筆すべき点である。

ところで、本稿で取り扱う山階芳正に関しては、考え方としては個人史から見た地域振興の現実に焦点を当てるものであるが、当該事象に関する解説・分析に当たっては個人的な内容等に触れざるを得ない部分がある。どの程度までならば個人情報への侵害となってしまうのかの判断は難しいところであるが、本稿で使用する山階芳正の個人的情報は出版物等*で本人が公にしたものの以外、筆者が数度にわたり直接山階にインタビューした記録のほかインターネットにより把握できる情報も一部採用した。ただし、インターネットによる情報入手は、その作成者が特定できない場合は極力非採用とした。また、本人へのインタビューにおいて知り得た情報のうち、本人から他言を禁じら

れた部分は当然ながら非採用とした。

〔山階芳正の略歴〕

まず、山階芳正の離島振興に関わる切っ掛け並びにその後の諸活動を理解するため、公表されている資料等により山階を整理するとおおむね次の通りである。

そもそも山階が島に深い関心を持つようになった切っ掛けは、山階の養父となる山階芳麿が鳥類研究のため国内や海外の島々に出掛け、帰宅すると島の様子を山階芳正に話してくれることで、徐々に関心を持つようになったという*。『野鳥と生きた80年』では、その辺の状況を「芳麿は、その三番目の茂松を養子に迎えました。茂松は、名を芳正と改めました。養子になったとき、芳正は地理が大好きで、将来地理学者になることを目指している学生でした。」(p107)「山階家の養子になった芳正は、その後地理学者になるという志をはたし、芳麿のすすめもあって、「離れ島」の研究者となっていました。防衛大学校の教授をつとめるかたわら国の離島振興の仕事にもたずさわるようになっていました。」(p141)と紹介されている。

また、『山階芳麿の生涯』の中でも、山階が幼少の頃はもとより、大学に進学して以降も度々芳麿家を訪ね芳麿から島の話聞いていたこと、芳麿も芳正が島に強い関心を抱いていたことを察知していたようである。芳正にとって芳麿の研究分野が鳥類ではあっても島での研究活動の話が強く影響していたであろうことは十分想像できることである。

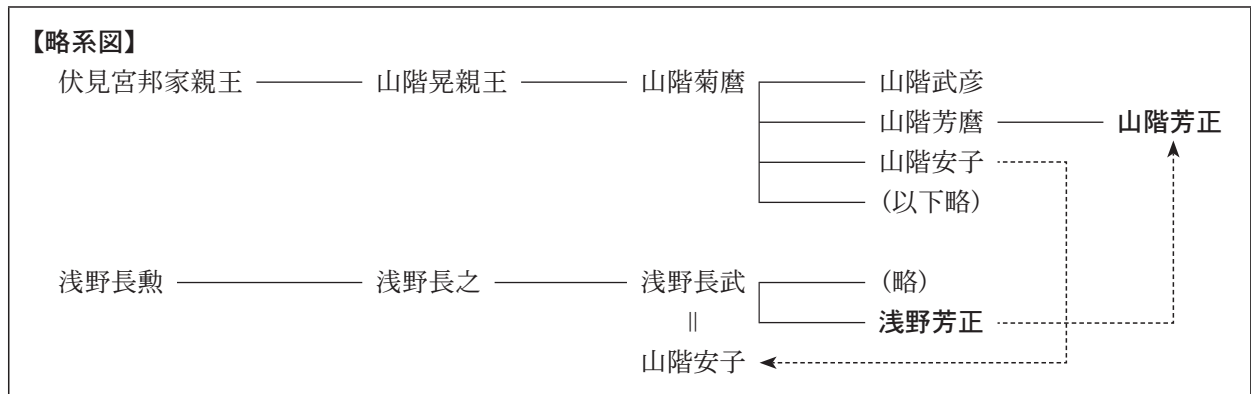
因みに、戦前はもとより戦後においても「宮家」関係者は、「研究活動」が優先的に認められており、学校は原則学習院で、進学する大学も多くの場合東京大学が選ばれていたようである。山階芳正も学習院高等科(旧制)理科甲類を卒業後東京大学理学部地理学科(旧制)に進学、さらに同学部大学院の特別研究生に進学された。

さて、山階は浅野姓、山階姓を幾度か変更して名乗ることがあった。厳密には昭和2(1927)年の出生時から昭和22(1947)年までは浅野姓、同年から同36(1961)年までは山階姓、同年から平成1(1989)年まで浅野姓、そして平成1(1989)年以降現在まで山階姓を名乗っている。姓が幾度となく改姓されたこと自体、個人的な事象であるのでその理由等に触れる必要は全くないが、後述の通り、山階であること、浅野であることに関わ

らずこの二つの姓は、結局離島振興法との関わりにおいて極めて重要な事となるのである。

なお、こうした事象は個人情報に関わるが、一定の「身分」に該当する人物については既にインターネット上でも検索できるので、山階・浅野の家系についてそれら情報を踏まえ概略紹介する。まず、山階芳正の系図を見ると、芳正の曾祖父は広島藩最後の藩主（第12代）・浅野長勲（ながこと）（1842－1937）、祖父・浅野長之（ながゆき）は侯爵で貴族院議員であった。そして、父親・浅野長武（ながたけ）は祖父・長之同様貴族院議員であったが、昭和25年から国立博物館館長を務められた。一方、母親・山階安子の系図を見ると、

山階安子の曾祖父は伏見宮邦家親王（1816－1898）、祖父は山階晃（あきら）親王である。そして父親・山階菊麿（きくまろ）は山階宮晃親王の第一王子で、海軍大佐。山階宮菊麿は我が国で初めての高層気象観測所を筑波山頂に建てた人としても知られている。菊麿の次男は山階芳麿（よしまろ）で、山階鳥類研究所（当初は「山階家鳥類標本館」）を創設し、わが国の鳥類研究に貢献された。菊麿の長女・山階安子は侯爵・浅野長武（貴族院議員）と婚姻し、長武の長子として出生したのが浅野芳正であった。しかし、その後、浅野芳正は事情により山階菊麿の養子となり、改めて山階芳正と改名された。



以上、山階芳正の家系について概略紹介したが、基本的には「山階」が皇室に関わる家系であったこと、「浅野」が広島藩主の直系であったことで、こうした「身分」が戦後しばらくの間、一部の地域社会では大きく影響していたと思われる。

さて、山階（浅野）芳正について、同氏の防衛大学校退官時に編集された「紀要六十四輯」（平成4年）に基づき改めて経歴を見ると次の通りである。

〔履 歴〕

昭和2（1927）年1月 東京都文京区本郷・弥生町で出生
 昭和22（1947）年3月 学習院高等科理科甲類卒業
 同 25（1950）年3月 東京大学理学部地理学科卒業
 4月 東京大学理学部大学院特別研究生前期課程に進学（辻村太郎研究室）、日本地理学会会計専門委員、九学会連合対馬共同調査委員会委員

6月 東京大学地理学教室内に島嶼社会研究会を設立協力、同研究会幹事
 同 26（1951）年4月 九学会連合対馬共同調査委員会幹事（S27年3月まで）、長崎県西海国立公園候補地学術資料調査委員会幹事
 同 28（1953）年1月 山口県久賀町誌（周防大島）編集委員会委員
 3月 東京大学理学部大学院特別研究生前期課程を修了
 6月 全国離島振興協議会幹事
 10月 離島振興対策審議会委員（学識経験者委員、審議会の名称はその後変更）、以降同委員として平成7年まで延べ40年間在任
 同 29（1954）年4月 東京大学理学部大学院特別研究生後期課程に進学
 同 31（1956）年3月 東京大学理学部大学院特別研究生後期課程を修了

	5 月	防衛庁教官、防衛大学校講師（数学物理学教室・地学）
同 32(1957)年 6 月		全国離島振興協議会事務局 長兼幹事
同 34(1959)年 6 月		防衛大学校助教授
同 39(1964)年 1 月		離島振興対策審議会離島地 域別振興基本方針作成小委 員会主査
	5 月	経済企画庁離島実態調査委 員会主査
同 41(1966)年 7 月		琉球政府の招きで沖縄の離 島振興対策指導
同 42(1967)年 9 月		越智諸島経済調査委員会主 査
同 43(1968)年 4 月		日本学術会議小笠原調査小 委員会委員
	9 月	上島諸島経済調査委員会主 査、広島県中部島嶼地域架 橋経済調査委員会委員
同 45(1970)年 4 月		財団法人日本離島センター 調査研究委員会副委員長、 離島地域経済社会発展の方 向に関する調査委員会委員
同 47(1972)年 9 月		経済企画庁離島振興対策研 究委員会委員長
同 49(1974)年 4 月		柳田国男生誕百年記念会実 行委員会委員
同 51(1976)年 4 月		防衛大学校教授
	6 月	九学会連合常務理事
	9 月	国土庁離島振興対策研究会 主査
同 52(1977)年11月		第24回国際地理学会（I G C）組織委員会幹事
同 53(1978)年 9 月		国土庁離島振興対策実施地 域の指定を解除すべき離島 の実態に関する調査委員会 主査
同 56(1981)年 7 月		国土審議会離島振興対策特 別委員会委員長代理
同 57(1982)年 9 月		国土庁離島振興対策研究会 座長
同 58(1983)年 4 月		防衛大学校図書館長
同 59(1984)年 9 月		全国離島振興協議会「離島 振興30年史」編纂委員会委 員長
平成 3 (1991)年 3 月		国土庁離島基本問題検討委 員会委員長代理

同 4 (1992)年 3 月	防衛大学校を定年退官
同 10(1998)年 7 月	日本島嶼学会設立総会で学 会長に選任

2. 離島振興法の制定経緯

さて、離島振興法と山階芳正氏との関係を論ずる前に、離島振興法に関する基本的事項を改めて確認しておきたい。

離島振興法の黎明は、昭和25年から始まった八学会連合（その後の九学会連合）による対馬調査であろう。この対馬調査実施に関する経緯は、日本文科学会編の『人文第1号 特集・対馬調査』（昭和26年、有斐閣）はじめ『対馬と漁民―九学会年報第4集』（昭和27年、關書院）、『對馬の自然と文化』（1954年、古今書院）で報告されているほか、対馬調査関連報告が『日本観光文化研究所紀要5―宮本常一研究3―』（昭和60年）、『宮本常一著作集50 渋沢敬三』（2008年、未来社）、佐野眞一『旅する巨人』（平成8年、文藝春秋）等で紹介されているので、本稿では対馬調査自体の詳細説明は省略するが、対馬調査が実現し、その調査が離島振興法制定運動の一つの種になったことには、渋沢敬三が主宰するアチック・ミュージアム（＝大正10年設立）、すなわち、その後の日本常民文化研究所が深く関わっていたこと、とりわけ主宰者である渋沢敬三の支援・協力が絶大であったことは明らかである。その詳細は割愛するが、公式の対馬調査報告書である『對馬の自然と文化』で、辻村太郎九学会連合對馬合同調査委員会委員長は序言において「この計画に対して終始かくれた援助を与えた渋沢敬三氏の推進力を忘れることはできない。」と、また宮本常一は『宮本常一著作集50 渋沢敬三』で、「九学会連合の育成にはもともと熱心で、その大会には必ずといってよいほど出席し、また九学会の総合調査にも、対馬・能登・佐渡には現地に赴いて共に調査に参加したばかりでなく、地元との連絡調整、後始末にも奔走して」（p36）と、その関わり振りの大きさを称讃している。昭和25年当時それまでの六学会（民族学、民俗学、言語学、人類学、考古学、社会学）から宗教学、地理学が追加入されて八学会に拡大した人文科学の連合体は、研究課題について新たな提案が発せられ、「一つの地域を連合して実地調査する」ことが合意された。八学会理事会（運営機関）では、いくつかの候補地が提案されたが、そのうち淡路島、琉球（沖縄）、対馬の三カ所に絞られた。それら各地域の状況等を検討した結果、大陸

文化と日本文化の交流点であったこと、終戦まで要塞地帯であったため、ほとんど学術調査が実施されていないこと、(調査のための)面積も適当であることなどの理由で対馬が最終的に決定された。当時、各学会の主要メンバーは、直接、間接に研究者のサロンでもあるアチック・ミュージアムに集まっていた。八学会連合による対馬調査は、当初、八学会理事会において、運営のための人選は各学会に一任し、委員長は渋沢敬三(日本民族学協会評議員、元日銀総裁・大蔵大臣)に依頼すること、調査費は文部科学省からの科学研究費を充てることなど詳細を定め、全体世話役は民族学協会の泉精一氏(明治大学教授)を推挙された。昭和26年には心理学会も参加して九学会となった。実情はさておき、現地における宿舍、食糧調達並びに足の確保など諸問題を抱えながらも調査団としての実施計画が検討された。特に研究費に関しては当局(文部省)からの要請があり、委員長は学者が良いとの意向から、渋沢敬三ではなく日本地理学会の会長であった辻村太郎(東京大学地理学教室教授)が選任され、現実には第1回調査は昭和25年7月5日から9月1日まで、第2回調査は、昭和26年7月6日から8月11日まで現地調査が実施された。

宮本常一は、前掲書で「渋沢先生は(中略)26年渡島のとき(渋沢敬三は7月23日から同27日まで対馬調査参加)の島を去る日に、<ずいぶん島の人の世話になったけれど、何もお礼のしようがない。何かよい考えはないか。>と聞かれ」、宮本が提案の島内交通、電灯の改善などを「快諾していただいた。そして長崎に寄ってくださったのである。」(p321)と、渋沢の行動を紹介されている。そして、さらに「そのほかにも対馬の漁港修築問題などに奔走され、対馬の将来についてもいろいろ考えておられた。そのため長崎県知事も、たびたび対馬のことについて相談にこられた。」(p321)ということも紹介されている。すなわち、既に昭和26年後半には宮本常一にも渋沢敬三にも、長崎県庁にも「離島振興」の発想が芽生えていたと読み取ることができる。

なお、長崎県における「離島振興」の発想には、前段があった。一つは倉成正による昭和23年2月作成の『長崎県経済事情調査書』作成がキッカケで、特に対馬に対する改善対策を倉成氏が考え出したこと。そのことが昭和25年5月国土総合開発法制定に伴い、同法に基づく特定地域の開発計画が発表され、対馬についても開発計画は作成され

た。しかし、実際には同法の適用を受けても対馬の民生安定のための計画にはならなかったようで、長崎県(倉成)は別の対策を考えようとしていた。

ところで、対馬調査の結果は、九学会連合事務局が『漁民と対馬』と題して1954年にまとめられたが、辻村太郎教授は、対馬調査の総括報告とりまとめに先立ち、昭和26年の第2回調査に際し、関係学会に声をかけ昭和26年6月「島嶼社会研究会」を設立した。会員には、対馬調査に関係したメンバーはじめ、島嶼により強い関心を持たれた方々、また島に住む有識者が参集した。例えば、渋沢敬三、柳田国男、山口麻太郎、桜田勝徳、大間知篤三、櫻井徳太郎、瀬川清子、宮本常一、大村肇、竹田旦、そして辻村太郎、山階芳正等である。同研究会発足の経緯の一部は『しま』第1号39頁の「学会報告」で若干紹介されているが、会の目的と事業の具体的内容は不詳である。なお、この点につき山階は日本観光研究所『研究紀要5』で、島嶼社会研究会の発足の経緯を次の通り述べている。すなわち、昭和24年頃、山階は辻村の指導で成城学園の民俗学研究所へ資料閲覧で通っていた折、柳田国男はじめフォクロアの研究者と接している中で、昭和25年6月島嶼社会研究会ができた。(設立時期については、山階の記憶違いで実際には昭和26年)第1回の会合場所は東大の地理学教室であった(p8)。しかし内容については「けっこうおもしろい研究会だったんです。さかなな時は月に一回どこかを借りて例会をやっておりました。」(同)と言うのみで具体的なことは紹介されていなかった。しかし、同研究会には渋沢敬三が入っていたことから宮本常一も参加していたという。

なお、山階が宮本とはじめてあったのは昭和25年4月の対馬調査委員会であったという。その後、東京での九学会連合の打合会、昭和26年の第二次対馬調査でも宮本と山階は現地で幾度も接しており、山階は宮本の島の調査について強い関心を持っていたようである。対馬調査が終了して帰京後の10月、既に宮本が島嶼社会研究会会員になっていたか否かは不詳であるが、研究会の活動の一つとして宮本を東大地理学教室に招き瀬戸内海の漁村調査に関する話をしてもらっている。さらに翌昭和27年1月26日は三田のアチック・ミュージアム(渋沢邸)で九学会対馬報告会が開催され、この報告会で山階は長崎県の倉成や宮本にも会っ

ていた。その翌日27日は島嶼社会研究会が渋谷・南平台の山階邸で開催されているが(『宮本常一写真・日記集成別巻』)、ここでは宮本は山階から五島調査の報告を聞いていた。宮本は山階の話に強い関心を持ったためか、あるいは山階から依頼されての結果であるかは不詳ながら同27年5月21日から6月24日までの約一カ月間、下五島から上五島・宇久・小値賀まで隈無く調査をされ、その報告書は山階に提出された(前掲書)。こうした山階と宮本の関係はさらに深まり、同28年1月7日には宮本は山階を周防大島・久賀へ招き、同10日まで主に地理学的視点から大島を見てもらっている。蛇足ながら、宮本が山階を周防大島に招聘したキッカケは、前年昭和27年10月、山階が昭和天皇の第四皇女・順宮(よりのみや・結婚後は池田厚子)の結婚式に出席された帰りに渋谷邸によった際、周防大島への来訪を依頼したことによる*。宮本は、山階が皇族に深く繋がっていることを感じたためであったのであろうか。

ちなみに、1953(昭和28)年に同研究会会員名簿がB6判、ガリ版印刷で作成されているが、同名簿には、同人すなわち正会員50名、会友すなわち準会員36名、合計86名が50音順に氏名、現住所、電話、勤務先名を記していたが、責任者名は記されておらず、表紙に幹事として大村肇、園池大樹、二神弘、山階芳正の4名が記されるのみであった。しかし巻末には「離島振興対策委員会委員」として上記の幹事4名の外、大藤時彦、櫻田勝徳、田中豊治、三友國五郎、宮本常一の5名の計9名が記され、さらに島嶼社会研究会の住所は東京大学地理学教室気付となっていた。

この研究会に関しては具体的活動記録が今のところ把握できていないが、九学会連合の共同調査が、同名簿の巻末に「離島振興対策委員会委員」を掲載していることを見る限り、宮本常一、渋谷敬三の対馬の改善に対する意向が反映されていたのか、ほぼ行動を共にされていた山階芳正も「離島の振興、改善」を十分感じていたはずである。それ故、研究者としての離島振興への取り組みは、指導教官である辻村太郎へ進言をすることにより研究会発足に発展したとみることでできよう。そうした意向があることにより名簿にも敢えて「離島振興対策委員」を掲載し、体制づくりを強力にしたと考える。

ちなみに、山階芳正は、九学会連合による対馬調査参加と同時に、東京大学大学院における指導

教官・辻村太郎教授の指示で長崎県西海地域の国立公園指定のための委員会の責任者となった。昭和26年である。委員会の正式名称は「長崎県西海国立公園候補地学術資料調査委員会」で、委員会の主目的は、厚生省(国立公園部)に提出する国立公園の指定を受けるための学術調査報告書を作成することであった*。

そもそも、離島振興法案制定運動の萌芽は、既に幾ばくの研究者等が紹介しているとおり国土総合開発法の特定地域に対馬が選ばれたことにより、長崎県は対馬の開発計画書作成のための調査が行われたことが実質的萌芽であると見ることが出来る。長崎県は元農林大臣であった石黒忠篤氏に協力を願い、藤永元作水産庁調査研究部長らとともに昭和27年8月、対馬を調査され、さらに国会の内閣委員長(河合弥八)らにも対馬を見てもらって報告書作成を依頼した。倉成等は同報告書を見た結果「対馬の振興計画を頭の中に描きながら、何とかしようというときに、また離島振興の話が持ち上がってきて、それじゃ、みんなでやろうということで、西岡知事が音頭をとって離島振興について立法を考えはじめた。」と、倉成は『離島振興法の制定を回想して』(平成3年、全国離島振興協議会)で述べている(p4)。

一方、偶然ながら島根県でもその萌芽を見た。島根県では昭和26年の隠岐島の干ばつに伴い復興対策を検討していたのが竹下虎之助企画課主事であり東梅良太郎企画課長であった。特に竹下は、現地視察の後、隠岐島の復興のためには本土地域の災害復興とは違った取り組みが必要であることを実感し、離島の扱い方について離島県とも称される長崎県に対処方法を学ぶために出掛けた。

その後、西岡竹次郎長崎県知事は島根県の竹下、東梅らと懇談の後、離島振興の法制化を決断し、新潟、東京、島根、鹿児島県の4都県知事に親書を送り離島関係知事会の開催を呼びかけた。長崎県の松本光之は前掲書で「原文は倉成さんが作られたんですよ。」「普通の公文書でなく、巻紙に毛筆で書かれた。」と紹介しているが、会合は、昭和28年1月14日、東京都千代田区「都道府県会館」で開催の全国知事会終了後、同所で新潟、東京、島根、長崎、鹿児島県の5都県知事が協議し、その結果「離島振興法制定に関する趣意書」が5都県知事連名で作られ、即関係国会議員等に配布された。

その後の法制定運動については、その詳細は割愛するが、おおむね次の通りの展開であった。

〔昭和28年〕

- 3月13日 離島振興法案国会上程
- 3月14日 国会解散、離島振興法案審議未了
- 4月10日 長崎県庁で長崎、島根、鹿児島3県は
企画室長会議開催
- 5月25日 経済審議庁で法案の最終打ち合わせ会
議
- 5月28日 衆議院法制局で法案の第1回審議開始
- 6月3日 衆議院議員会館緒方副総裁事務室に離
島振興法推進連絡事務所設置
- 6月25日 離島振興法案第16国会上程、全国離島
民代表者総決起大会
- 6月27日 全国離島振興協議会設立（6月25日より
施行）
- 7月2日 離島振興法案衆議院本会議を通過
- 7月15日 離島振興法案参議院本会議で可決・成
立
- 7月21日 全国離島振興協議会第1回打合せ
- 7月22日 離島振興法制定・公布

3. 離島振興対策審議会

昭和28年制定の離島振興法は全12カ条で構成され、附則の後に「別表」が記されていた。周知の通り、第1条は法の目的、第2条は離島の指定、以下、第3条以降は振興計画の策定・実施等実務面に関する内容が定められ、第10条で審議会関係事項が定められていた。

さて、第2条（指定）は「内閣総理大臣は、離島振興対策審議会の意見を聞いて、第一条の目的を達成するために必要と認める離島を、離島振興対策実施地域として指定する。」、第2項は「内閣総理大臣は、前項の指定をした場合においては、その旨を公示しなければならない。」、と、離島の指定については、離島振興対策審議会が指定離島案を定め、国はその離島を公示することを明確にしていた。そして第10条（離島振興対策審議会の設置及び権限）は「この法律の規定によりその権限に属せしめられた事項その他離島に関する重要事項を調査審議するために、総理府に離島振興対策審議会（以下「審議会」という。）を置く。」、第2項は「審議会は、離島振興に関する重要事項につき、関係行政機関の長に対し意見を申し出ることが出来る。」と定め、さらに第11条（審議会の組織等）第6項で前各号（＝審議会委員の定員、任期、任務、身分等）に定めるものを除く外、審議会の事務をつかさどる機関並びに審議会の議事及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。」、第12条

（政令への委任）は、「この法律の実施のための手続きその他必要な事項は、政令で定める。」とし、特に離島指定のための具体的規定等は政令に委ねることとなっていた。

離島振興対策審議会令は、昭和28年8月22日、政令第208号として制定・公布されたが、その内容は、同審議会に幹事を置くこと（第1条）、審議会の開催・採決基準（第2条）、審議会の事務局（第3条）等が定められているのみで、離島の指定行為に関する具体的内容等は全く規定されていなかった。さらに、同政令第4条に基づき「離島振興対策審議会議事及び運営規則」が昭和28年10月8日開催の第1回審議会において決定を見ているが、内容は事務手続き関係のみである。なお、本法の具体的執行規定等を定めた「離島振興法施行令」（政令）は、昭和43年3月5日、政令第27号として法制定後15年を経て初めて制定されている。

要は、離島振興法は制定されたものの、離島振興法施行令は制定されず、したがって同法の「核」である法律の適用地域、すなわちいずれの島が同法の適用を受けることになるかの「指定基準」は何ら定められていなかった。同法が特異な法律であると指摘したことは、これすなわち最も肝心な「離島の指定基準」がないままに公布されたことに象徴される。

4. 山階芳正と離島の審議会

山階芳正が最も大きく活躍した場は、離島振興対策審議会（以下本稿では原則「審議会」と表記する。）であったと考える。昭和28年7月、離島振興法が成立すると同時に事務局（経済審議庁総合開発第三課）は、同法に基づく審議会の開催準備に取りかかった。その最初は審議会委員の選任であった。

離島振興法第11条（審議会の組織等）では、審議会委員の構成について「左に掲げる者」として、衆議院議員7人、参議院議員4人、自治・経済企画・大蔵・文部・厚生・農林・通商産業・運輸・郵政・建設の各次長・事務次官、都道府県知事3人、市町村長3人、学識経験のあるもの3人、が指定されていたが、このうち知事3名は長崎、島根、鹿児島の3県が、町村長は東京、新潟、熊本からそれぞれ選任された。これら各県は離島振興法制定時に中核となって運動を展開したところであり、事務局の特別の配慮であったと考えられる。また、「学識経験のあるもの」については、離島の主要課題が「港の整備」であったところから港湾

協会、漁港協会からそれぞれ選任されたが、もう一人については学際的視点が考慮されたようである。

事務局である経済審議庁は、法制定運動時に学際的指導の立場にあった「島嶼社会研究会」に相談された。同研究会の代表者は東京大学地理学教室の辻村太郎（日本地理学会会長）であったが、辻村の下で離島研究に取り組んでおり、また法制定運動に深く関わっていたのが山階であったことから、経済審議庁は山階に審議会委員の選任を相談した。既述の通り、島嶼社会研究会会員有志5名は昭和28年6月25日発足した離島関係町村長で組織する全国離島振興協議会（以下「全離島」という。）の幹事を引き受けており、うち宮本が幹事長すなわち事務局長、山階は総括担当となっていた。山階は審議会委員の人選につき早速全離島の幹事会に相談した。全離島の機関誌『しま』第1号の巻末「事務だより」の昭和28年9月18日の項には「大村幹事が経済審議庁に総合開発第三課長を訪問、山下会長（＝全離島会長）名により、離島振興対策審議会の学識経験者に、協議会幹事山階芳正氏を推薦したい旨の書状を提出」と記されているが、その経緯は、全離島の会議記録（注：同会議記録は、昭和28年9月18日の幹事会以降、主に事務局職員であった神保が中心にB5ノートに記されているが、公表されていたものではない。）に残されていた。同日（9月18日）開催の全国離島振興協議会幹事会で次の通り審議されていた。すなわち、

山階：経済審議庁から適当な人を推薦して欲しいとの要望があった。宮本さんはどうだろうか。

宮本：身体条件もあり、島との関係が深いからまずい。山階さんは？

幹事C・D：若すぎはしないか。

幹事E：推すべきだ。

宮本：経済審議庁の反対があったら会としてプッシュする。

こうした議論の結果、全離島として山階を推薦することとなった。因みに全国離島振興協議会幹事会とは島嶼社会研究会会員で構成される離島振興対策委員会委員（＝島嶼社会研究会会員名簿に記載*、結成年月、機能等は不明）のうち宮本常一、山階芳正、園池大樹、竹田旦、大村肇の5名で構成され、事務局長は宮本が選任された。このとき、宮本は46歳、山階は26歳であった。

なお、審議会委員選任に当たっては、裏の事実があった。それは、経済審議庁が渋沢敬三に審議会委員就任を打診したことである。日本観光文化研究所『研究紀要5』で、山階は「渋沢先生に審議会の会長になっていただくという案を我々が出しましてね。経済審議庁もいい案じゃないかというので、渋沢先生にお願いにいったんですよ。（中略）自分とはとても忙しくてなれんといわれるので、それでは宮本先生はというと、宮本君は全然だめだとおっしゃる。渋沢先生が浅野にやらせろとおっしゃったので、それで私のところへまわってきたわけですよ。」（p19）と、その経緯を述懐している。渋沢敬三は、健康面で不安を抱える宮本を離島振興のためとは言え、民俗調査活動以外に（団体の責任者等に）従事させたくなかったようである。山階はそのことに関し同紀要で「宮本先生が（全離島の）事務局長をしていることはずっと内緒だったんです。事務局長をするなどといったら、とたんに渋沢先生に怒られちゃうと（宮本先生は）おっしゃるんです。」ということも紹介していた。

さて、山階が渋沢から強く信頼されていたことは、それは山階の地理学者としての力量というよりむしろ「身分」が影響していたのではないかと憶測する。渋沢は既に九学会連合対馬調査で、委員長を務めた辻村太郎の門下生の山階を知っていたが、むしろ山階の「身分」を聞いていたからであろう。もちろん山階の東京大学、同大学院時代の指導教官である辻村太郎教授も当然認識していたに違いない。辻村教授監修により編集した『写真地誌日本』（昭和27年、大日本雄弁会講談社）の編集委員の一人であった同大学大学院地理学教室の3年先輩である西川治教授（当時は助手）は、日本の通過儀礼としての「誕生」の項で山階の産湯の写真を山階の父・浅野長武から借用して掲載したが、昭和の初めの産湯の写真は極めてめづらしかったようである。日本の生活を紹介する際、皇族関係者の様子を示すことに特別の思いを持ったのかも知れない。そうした山階の「身分」を象徴するような出来事があった。『しま』第2号「事務だより」の昭和28年12月26日の欄には「（全離島理事は）午前中大蔵省に（予算）陳情、午後東宮仮御所に参上。皇太子殿下に拝謁。機関誌『しま』を献上、更に野村東宮大夫兼東宮侍従長に対し殿下に是非離島へ後巡遊を仰ぎたい旨取計い方をお願いした。」と、さらに同年3月13日の欄には「協議会の代表は東宮仮御所で皇太子殿下に拝謁した

が、その際各離島の物産をとりまとめて献上することを申し合わせた。かくして各離島の熱誠あふれる献上品の数々は山階幹事宛に送られた（以下略）」と、報告記事が載せられていた。

これは何を物語るのでしょうか。戦前はさておき、戦後になっても皇室は多くの国民にとって大いなる敬意の象徴であった。離島の町村長にとって皇太子殿下に拝謁できるということは「夢の誉れ」であったに違いない。そのことが自分達の組織である全国離島振興協議会の事務局幹事の一人・山階芳正によっていとも簡単に実現したのである。町村長どころか経済審議庁吏員にとっても多分驚きではなかったか。しかし、渋谷敬三は山階が宮家関係者であることは承知しており、かつての九学会連合対馬調査関係者の一部もそのことは承知されていたと思われる。

それはさておき、昭和28年10月8、9日第1回離島振興対策審議会は同法所管官庁となった経済審議庁（後の経済企画庁→国土庁→国土交通省）長官官邸で開催され、①審議会長の選任、②離島振興対策審議会議事及び運営規則の決定、③離島振興対策実施地域の指定基準の決定、④第一次指定として東京都伊豆諸島以下12地域を指定するよう答申する決定の他、⑤離島振興計画策定要綱審議並びに昭和28、29年度離島振興計画案が了承された。

問題の「離島指定基準」に関しては、昭和28年10月7日総審第177号をもって内閣総理大臣から審議会長宛に「離島振興対策実施地域の指定に関する諮問」「離島振興法第2条第1項の規定に基づき、左記事項を諮問する。1. 離島振興対策実施地域の指定の基準並びに指定すべき地域」が諮問された。

第1回離島振興対策審議会議事録によると、事務局から配付された資料に基づきおおむね次の通りの質疑がなされた。まず事務局（今井田研二郎審議官）は、離島の指定基準を「離島振興法案が衆議院を通過する際に、島の指定に関する意見が出ており、この基準は大体それに準拠したもので、第一に外海に面していること、さらに列島、諸島などは一括して対象になり得ること、第二に本土との交通が不安定であること、第三に島民の生活が本土に依存していること、第四に一村以上行政区域を有する島であること、第五にそれら四項目を具備し、特に離島振興対策を実施する必要がある島」と説明された。

この事務局の原案は、衆議院経済安定委員会での発言を基に作成されたものと思われる。すなわち、昭和28年6月30日開催の衆議院経済安定委員会での離島振興法案審議において、同法案提案者である綱島正興議員（自由党・長崎2）は、同法でいう離島を「本土より隔絶した島」とし、「隔絶」の意味を「相当の距離をもつ」であるが、それは単なる距離だけのことではなく交通の不便さがあり、目安としては外海に所在する島と説明したが、翌7月1日開催の同委員会では、前日の綱島議員（説明者）の離島定義をより具体的に示された。同委員会議事録第7号は、栗田委員（日本民主党・栃木2）が離島振興法案の修正案説明の中で「付帯条項として、離島振興対策実施地域の指定に当たっては、1. 本土の外海に存在すること、2. その島と本土との間の交通が非常に不安定であること、3. 島民の生活が本土に強く依存していること。」を方針とする旨があったことを記している。この3指針は、今井田経済審議庁審議官が作成されたいと山階はいうが、これまでの委員会審議を通して綱島・大橋議員等と協議した結果編み出した文言ではなかったかと思われ、少なくとも地理学者の意見を直接聞き、参考にした様子はなさそうである。少なくとも山階は、この時点では離島振興に関し学者としての指導的立場にはいなかったように思われる。

さて、第1回離島審議会（昭和28年10月8、9日）の審議事項は「離島振興対策実施地域の指定」であった。審議会事務局は、はじめに「指定基準」を説明した。内容は既述の通り衆議院経済安定委員会で審議されたものであった。その説明に対し、各委員は内容確認等を質問したが、山階は「島の本土に依存」の点を強く指摘した。すなわち「（島の）経済の発展段階にとって規定されるもので、単に本土に依存している強さが、強いのか弱いのかというだけでは、その島の生活水準が高いとか低いとかということの判定にはならない。」と指摘した。この指摘は確かに一見論理的発想のように思えるが、本来何らかの線引きについての提案が伴わないと理念に終わってしまう恐れがある。現にその後の審議内容を見ると、後進性とは何か、後進性の強い・弱い基準はどうするか、さらには外海に面した島の基準、そもそもの「隔絶」の概念等をどのように表現するか等に関する発言、さらには瀬戸内海の島々に関する発言も相次いだ。が、原理原則論はほとんど議論されていなかった。

特に山階は「瀬戸内海の島の一部には本土の島より實際上隔絶している島がないわけではない。瀬戸内海の島の後進性を救う点においては漁場の問題等重要な問題がある。」（同審議会議事録）として、暗に島民生活実態に関する問題を検討すべきであることを指摘した。蛇足ながら、こうした指摘は、山階の卒業研究論文作成で調査対象とした五島の経験、さらには九学会連合対馬調査における宮本常一の漁村調査報告などが反映されていると思われる。しかし、例えば漁場の問題と隔絶性・後進性との関係、具体的事例を踏まえた論点など研究者としての判断指針は示されなかった。

同審議会では、引き続き指定すべき離島の検討がなされた。事務局が事前に各都道県に打診し、離島指定要求のあった島を一覧表にして審議会に提示し、「どの島を指定すべきか」を諮った。経済審議庁事務局が提示した「離島名」は個々の離島名であったり、地域名、例えば「五島列島」などと示されたが、審議会委員のうち特に衆・参国会议員は、地域名と実際の離島の包含状況に関心が高まっていた。例えば、長崎出身の西村久之委員は「北松浦郡の五島・小値賀というのは五島列島に包含すると解釈してよろしいですか。」と。ところが長崎出身の綱島議員は「五島列島の中に生月、大島も入っているのです。」と発言すると、山階も「私共地理学の方では、宇久島、小値賀島及び西彼杵郡に属している平島、江ノ島は含めて考えておりますが、それと南松浦郡全体と考えておりますが、五島列島はその意味と解釈してよろしいでしょうか。」と、初めて学問的解釈を呈示しながら、事務局の判断を確認した。事務局もその指摘を是とされた。同じく長崎出身の木原津与志議員は「西彼杵郡の伊王島が抜けているようですが」との指摘に、事務局は「私の方でミスプリントで落としておりました。」と、素直に指定離島に加えることを認めていた。要はそれぞれ委員が関係する地域に属する離島が離島振興法の適用を受けているか否かに関心が集中し、肝心の指定する離島であるための基準は、客観的内容としてはこの段階では審議されなかった。

こうなると、離島指定における科学的判断基準の設定議論は蚊帳の外に置かれ、ひたすら指定行為が進められることとなってしまった。指定する離島は、実際には各県が予定した離島をおおむね追認するというもので、経済審議庁は前日（10／8）の審議会の意向に基づき関係者と「懇談会」を開催し、その結果を、「現に県から計画と思われ

るものが出てきておりました。そうして中央におきまして経済審議庁が中心になりまして一応審議が済みましたものを第一次にしてはどうかというようなご意見でありました。」（第1回統審議会議事録）と経過を発表後、第一次指定として、伊豆諸島、佐渡島、隠岐島、対馬、壱岐島、五島列島、天草島、屋久島、種子島、甕島、南西諸島、長島の12島（地域）を紹介し、「他は追って調査完了次第追加指定することにしてはどうかという意見がありましたことをご報告いたします。」（同）と紹介した。

なお、事務局は指定離島の紹介に際して、名称は島となっているが、現実にはその島にかかる自治体が対象であることを明らかにしていた。例えば、「屋久島、種子島とありますが、屋久島の外に口永良部島というのがありますが、」との質問に「屋久島は熊毛郡のうち上屋久村、下屋久村と、そのように表現にたしたいと思っております。」と、同様に「新島と称しておりますものは、本村、若郷村、式根村を含んでおります。」と指定地域は自治体であると事務局は答弁した。なお、この審議会では報告された「懇談会」に関しては、その設置基準、構成等は明示されていないが、正式の審議会では中断し、審議会出席者の一部による非公式の打ち合わせのことを指しているようである。そのため懇談会の記録は保存されていないため、誰がどのような発言をしたかは見当がつかないが、例えば、山階は第6回離島審議会の席上「第1回審議会の懇談会で、どこの島を指定するべきかというお話が出たのですが、地元から指定申請あるいは資料が提出されておらないので、云々」と、懇談会での様子の一部を披露していた。これらの事実を見ると、懇談会自体学識経験者と事務局が中心のワーキンググループ打ち合わせであった感が読み取れる。そして、そういった非公式の場において山階は「ある力」を発揮していたのではないかと推察する。

さて、離島審議会事務局（経済審議庁）は、指定基準の第一から第四までに該当する島として、上述の12地域の外に礼文島、利尻島、天売島、焼尻等北海道の離島、宮城県大島、三重県の神島、答志島、菅島も、石川県能登島も加えられていた。福岡県の大島も、平戸島も高島、松島も基準に該当する島として紹介し、「これらにつきましては、後に追加の必要があります場合には、追加指定致そうということに、先ほど懇談の結果になりまし

た。」と述べた。こうなると最早「外海に面していること」の基準は既に反故にされた感があるが、少なくとも議事録上では学識経験委員である山階は、これらに対し意見は述べていなかった。むしろ外海の判断、瀬戸内海の範囲はどこかを指摘するにとどまった。

昭和28年11月28日開催の第2回離島審議会は前回の審議会で指定保留となった島々を第二次指定とすることが承認された。しかし、山階は呈示された島々について、特に後に本土との間が架橋あるいは埋立てされる平戸島、香焼島、福島、戸馳島など本土に近接する島々も含まれていたのであるが、基本的には何ら異論等を述べることはなかった。

5. 指定の基準見直し

昭和29年9月10日開催の第4回離島審議会で事務局から「指定基準に該当しない島嶼の中で熱心に指定を要望しておるものがございます。(中略)いろいろ難しい問題があるかと思いますが、そういう点も併せてご審議いただいたらどうかと存じております。」と暗に指定基準の見直しを求めた。事務局の説明では法制定後町村合併促進法によりこれまで独立町村であったものが本土の一部になる。そうなると指定基準4(=独立町村)に合致しなくなるので見直しをしたい。さらに瀬戸内海の島にも紀伊水道、豊後水道にある島(兵庫県沼島、愛媛県日振島、戸島、嘉島)は瀬戸内海にあるが、瀬戸内海の定義の判断により指定基準に合致できるとの見方もある。ご審議いただきたいというのである。前者の町村合併に伴う独立町村離島の件は問題なく了承されていたが、瀬戸内海離島の扱いについては、ここでも山階の発言は見る事がなかった。ただし、経済審議庁は、独自に文献を調べ紀伊・豊後水道に位置する島は瀬戸内海の外であると結論づけ、第三次指定に含まれることとなった。さらにこの第4回離島審議会では指定基準緩和検討の指示が綱島会長から出された。

この指定基準の見直しは、昭和30年6月13日の第6回離島審議会で事務局から基準の考え方、すなわち、具体的には対本土航路距離5キロ、島の人口おおむね1,500人という目安が呈示され、補足的に「現に公共事業実施中」の島も基準案に組み入れられた。この基準の目安は事実上承認されたものとして第4次離島指定に適用されることとなったが、この目安自体はその根拠自体も含めほ

とんど議論されなかった。しかも事務局は第6回離島審議会で審議した3島(飛島、馬渡島、小川島)の追加指定以降は、なるべく追加指定しないつもりであると表明した。したがって山階の「それら3島が追加指定されると、これまでの指定基準には必ずしも合致しないが、指定基準の変更ということにはならないのか。」との質問にも、事務局は「指定基準の変更ではありません。緩和基準というふうに考えます。」と答弁した。すると、山階は、第一次指定の時から基準に基づく離島の指定、指定されなかった島について縷々説明し、(指定に際しては)不公平が生じないようにすべきことを強調した。なお、この際の基準の考え方は「1か町村以上の島であること」と市町村合併で本土の自治体に統合した島の扱い方であった。

その後、しばらくの間は離島の指定は行われなかった。それまでの間の離島指定という極めて重要な案件に対し、地理学者である山階は、「基準」に関する学際的発言は、少なくとも離島審議会の席上では事実上見ることはなかった。しかし昭和32年4月23日開催の第11回離島審議会において離島指定の見直しが検討された。

長崎県出身の綱島正興は、瀬戸内海関係者からの瀬戸内海の島にも長崎県の島よりずっとひどい島がある。(これらを見ると)離島という定義も多少変えなければならない。外海に面するという基準はやめ、なるべく全地域の離島を指定してゆきたいと述べ、瀬戸内海からも審議会委員を入れてはどうかと発言した。当時離島審議会会長であった島根県出身の桜内義雄は「瀬戸内海の指定要望について、本審議会で結論を出し、企画庁においてそれを具体的にいろいろ取り運び方を研究してもらいたい。」と事実上の瀬戸内海の離島指定基準作りを指示した。

このことは既に審議会長から事前に指示されていたものか、第11回審議会では事務局(経済企画庁=昭和30年7月20日経済審議庁を名称変更)は「離島指定基準及び瀬戸内海の範囲について」という参考資料を配付し、単に瀬戸内海だけでなくその他の内海の離島についても審議してもらうこととなった。具体的には灘、湾の中にある島の取り扱いであった。

この日配付の資料は確認できていないが、その後の小委員会で検討された「瀬戸内海島嶼検討資料」(昭和32年5月調査、経済企画庁開発部、B4、42頁)によると、兵庫、岡山、広島、山口、大分、愛媛、香川の7県177島が検討対象になって

いたことを勘案すると、審議会で配付された島の数は若干多かったのではないかと想像する。なぜならば、事務局は離島審議会の決定を受けて、経済企画庁開発部調査官名で関係県に調査を依頼したが（*調査日時は不詳）、調査対象は有人島嶼のみとし、属島は主島と一括して調査するよう指示が出されていたからである。それはさておき、事務局が瀬戸内海の範囲並びに関係島嶼を審議会提出資料として作成する際に、山階は事務局の作業に関わっていたのであろうか。前回、昭和31年11月29日の第10回離島審議会（＝離島振興関係予算一本化対策、離島災害復旧対策等を審議）以降、山階らの動きはもちろん、経済企画庁も離島振興法の一部改正に流れており、瀬戸内海指定問題は表面化していなかった。しかも昭和32年2月に入ると「日本の離れ島展」準備に奔走し、昭和32年3月23、24日には山階は離島審議会委員として桜内会長らと共に空路八丈島を視察し、同年4月22日には全国離島振興協議会通常総会が開催され、山階らはその準備でも多忙を極めていたようである。『しま』の事務だよりの昭和32年3、4月の項では、少なくとも山階が経済企画庁で瀬戸内海がらみの打ち合わせをした記録は残されていない。

したがって、第11回離島審議会に提出された「参考資料」はあくまでも経済企画庁が独自に作成されたものである。むしろ山階は第11回審議会で、瀬戸内海離島の諸事情を縷々発言し、特に港など公共施設の不備の問題より県境問題、航路問題、小離島の農業問題、飲料水問題などがあることを述べ、したがって瀬戸内海離島についての別途の指定基準を作る必要があるが、その前提としてともかく指定基準の研究をすべきことを強調した。結果として桜井会長の「内海の問題は、本審議会で5人ぐらいの小委員会で十分調査、検討をお願いする。（中略）小委員会でご決定願って、その後結論を得たい。」と締めくくり、瀬戸内海離島の指定基準案は小委員会に委ねられることとなった。小委員会の審議内容は全く公表されていないため、山階がどのような位置にあったのかは不詳であるが、『しま』第13号によると、昭和32年5月24日に審議会小委員会が桜内会長、学識経験委員3人の出席のもと第三議員会館で開催されたこと、さらに同5月28日は山階は宮本と共に経済企画庁で内海島嶼の指定の件で担当者と協議をしていたことがわかる（p65）。この小委員会では山階は基準決定に大きな力を発揮していた感がある。それは、

第12回離島審議会では瀬戸内海離島の指定問題報告は桜内義雄委員が行ったものの、他の委員からの質問への答弁は事務局（開発部長）と山階が行っていたからである。

これ以降、離島審議会内の「小委員会」は山階の活躍の場となった。すなわち、瀬戸内海の離島指定の基準が決定すると、要望のある島の調査そして「指定答申」の権限が小委員会に事実上委ねられることになるからである。山階が広島藩主の深い縁者であることが瀬戸内とりわけ広島県離島の指定にはそれなりに影響したと想像される。平成11年の山階へのインタビューの中で山階は、もう時効だからいいだろうと前置きしながら「広島事件」の話をされた。それは宮沢喜一が経済企画庁長官時代、瀬戸内海の某町長が知事と共に宮沢長官を訪ねた際、長官に対し離島指定を無理押しした。その場にいた山階は「とんでもないことを言う」と叱責し、知事も長官に謝ったが、昔の殿が知事に勝ったといわれたというエピソードである。また、あるとき、宮沢長官が山階に頭を下げているところを見たとの話も伝わっている。真偽はともかく、山階の「力」が垣間見られた一件である。

その事実をさておき、その後、昭和32年12月4日開催の第13回離島審議会の第7次離島振興対策実施地域指定から昭和41年6月24日開催の第30回離島審議会までの離島指定に関する審議では学識経験委員としてその答申案づくりに深く関わっていった。特に第30回離島審議会では従来予想していなかった離島での事象、本土との架橋、本土との間の埋め立てによる本土接続の取り扱いが審議された。こうした離島の取り扱いも小委員会にその考え方を一任した。第31回離島審議会（昭和41年12月12日）で山階は「法制局、その他の法律の専門家等の意見も十分拝聴し、基本的な取り扱いの結論を出しました。（中略）架橋事業が行われ、これによって指定地域の全部または一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることとなった場合は、同法にいう「隔絶姓」が解消するものとして指定を解除する措置をとることとする。」との答申案を披露した。すなわち離島の指定解除の考え方である。しかし、ここにおいても指定離島を指定解除するという点についての学際的分析は発表されなかった。同審議会では、特に異論もなく、事実上指定解除の方針が「指定解除基準」として承認されたわけである。

なお、離島の指定においては島の一部分を指定するという行為、指定解除に際しては隔絶姓の解釈が問題となるが、その問題に関しても山階は指導的立場で方針を示唆していった。

おわりに

地域振興関係法はその立法の背景により俗的表現をするならば「うまみ」の程度が異なる。

具体的には補助率が一般に比べ相当高率である場合、採択基準が大きく緩和される場合などがあるが、離島振興法は基幹事業である港湾、漁港、空港の補助率が当初から昭和47年までの20年間全額国庫負担であったこと、また島内道路、水道施設、義務教育施設、保育所等の施設整備の国庫補助率はかなり優遇されていたことから、離島指定を受けることは地元地方公共団体にとっては財政負担の大きな軽減となった。それだけに指定を受けるための要望運動も大きかったと想像される。その際、客観的基準で機械的に指定離島を検討するならば極めて公平であったと思われるが、離島の諸環境を想定すると、そこに「人間業」が入り込む余地があったようである。しかし、こうした地域振興法の指定を受ける際、機械的措置がベストであるのかといえば、十分な検討の余地があると考え。少なくとも離島の指定に際しては指定基準を次々に変更することにより、より多くの離島が離島振興法の恩恵に浴することが出来た。地域振興法の妙であるともいえる。ただし、こうした行為に関しては学際的には事実をより明らかにしておく必要もあると考える。

参考文献

- * 『山階芳正先生の御退官に寄せて』（平成4年、防衛大学校紀要第64輯）
- ・ 国会議事録（第16国会衆議院安定委員会議録第6号、第1から第31回離島振興対策審議会議録）
- ・ 経済企画庁総合開発局編『離島振興概要報告』（昭和35年）
- ・ 内政史研究会編『大橋武夫内政史談』（昭和58年、株式会社大槻印刷）
- ・ 全国離島振興協議会編『離島振興三十年史・上巻』（平成元年、大洋社印刷株式会社）
- ・ 岡本文良著『野鳥と生きた80年』（1990年、PHP研究所）
- ・ 青木宮治編『山階芳麿の生涯』（昭和57年、山階鳥類研究所）
- ・ 日本文科学会編『人文 特集・対馬調査』（昭

和26年、有斐閣）

- ・ 日本観光文化研究所『研究紀要5－宮本常一研究3』（昭和60年、株式会社博文社）
- ・ 防衛大学校編『防衛大学校紀要第64輯』（平成4年）
- ・ 鈴木勇次著「離島振興法の原点とその目標－竹下虎之助元広島県知事に聞く」（『長崎ウエスレヤン大学紀要』第4巻第1号）（2006年）
- ・ 鈴木勇次著「離島振興法の原点とその目標－離島振興対策実施地域の指定（その1）」（『長崎ウエスレヤン大学紀要』第4巻第1号）（2006年）
- ・ 鈴木勇次著「離島振興法の原点とその目標－離島振興対策実施地域の指定（その2）」（『長崎ウエスレヤン大学紀要』第5巻第1号）（2007年）
- ・ 鈴木勇次著「長崎県伊王島の開発の経緯と離島指定」（『長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所紀要』第6巻第1号）（2008年）
- ・ 毎日新聞社編『宮本常一 写真・日記集成（別巻）』（2005年）
- ・ 宮本常一著『私の日本地図15 壱岐・対馬』（昭和51年、同友館）
- ・ 宮本常一著『私の日本地図8 五島列島』（昭和43年、同友館）
- ・ 全国離島振興協議会編『しま第1号』（昭和28年）、同第2号（同）
- ・ 全国離島振興協議会編『離島振興法の制定を回想して－群像の足跡と21世紀への展望』（平成3年）
- ・ 九学会当番編『九学会年報第4集 漁民と対馬』（昭和27年、關書院）
- ・ 成城大学民俗学研究所編『民俗学研究所紀要第21集』（平成9年）
- ・ 宮本常一著『宮本常一著作集42 父母の記／自伝抄』（2002年、未来社）
- ・ 辻本太郎編『写真地誌日本』（昭和27年、大日本雄弁会講談社）
- ・ 『民俗学研究所紀要第二十一集』（平成9年、成城大学民俗学研究所）
- ・ 大村肇著『島の地理』（昭和34年、大明堂）
- ・ 西岡武次郎伝記編纂会編『伝記 西岡武次郎下』（昭和43年、西九州印刷株式会社）